

## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

## ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

## ความเห็น

มีกรณีที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องทั้งสี่ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยปกติแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ที่ว่าด้วยสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีเจตนาที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเพื่อพิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญจากบุคคลหรือพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไปเพื่อการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ย่อมไม่อาจนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้ได้

เพราะการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นไปภายในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรเหล่านั้นตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น เมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือภายในขอบเขตอำนาจของรัฐธรรมนูญแล้ว โดยปกติย่อมไม่มีทางที่จะกลายเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ตาม หากยึดถือแนวทางดังกล่าวโดยเคร่งครัดโดยไม่พิจารณาถึงข้อยกเว้นหรือเหตุที่องค์กรเหล่านี้อาจดำเนินการได้ในบางกรณีที่มีลักษณะผิดปกติวิปริต วิปลาส ลุแก่อำนาจ หรือจงใจกระทำขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยแจ้งชัด แม้ว่าอาจเกิดขึ้นได้ยากแต่ก็อาจเกิดขึ้นได้ (เช่น รัฐสภาออกกฎหมายให้รัฐสภาไม่มีวันหมดวาระ หรือไม่ให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นต้น) แล้วศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย ก็เท่ากับว่าเป็นการตีความให้บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ทั้งมาตราไม่มีที่ใช้บังคับได้นั่นเอง เพราะหากพิจารณาไปตามถ้อยคำที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในมาตราดังกล่าว และถือเอาถ้อยคำที่ปรากฏที่มุ่งไปที่การกระทำของ “บุคคล” บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ “พรรคการเมือง” พรรคใดพรรคหนึ่ง ที่กระทำการใช้สิทธิและเสรีภาพไปเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองของประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เช่นนี้ การกระทำดังกล่าวย่อมปรากฏอยู่ในตัวว่าเป็นความผิดอาญา มาตรา ๑๑๓ ฐานเป็นกบฏในราชอาณาจักรหรือการปลุกระดมมวลชนตามมาตรา ๑๑๖ ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาที่จะต้องมีการสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา เป็นผู้รับผิดชอบจับกุมสอบสวนฟ้องคดีและพิพากษาลงโทษไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา หรือมิฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเข้ามาดำเนินการร้องขอให้ศาลที่มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในกรณีที่เป็นการกระทำของพรรคการเมืองที่เข้าข่ายดังกล่าวได้โดยตรงอยู่แล้ว เพราะโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในกรณียุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิทางการเมืองของผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวในทั้งสองกรณีนี้ มีลักษณะการลงโทษที่รุนแรงกว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ สั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวอยู่แล้ว เพราะการจับกุมคุมขังดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำโดยมาตรการทางอาญาย่อมมีสภาพบังคับ

ที่รุนแรงมากกว่าคำสั่งให้เลิกการกระทำของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความในมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้บัญญัติว่า คำสั่งห้ามของศาลรัฐธรรมนูญไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญา ต่อผู้กระทำการดังกล่าวก็เป็นการรับรองอยู่อย่างแข็งขันว่า การกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งห้ามนั้น อาจเป็นการกระทำผิดทางอาญาไปพร้อม ๆ กันในตัวก็ได้

ดังนั้น หากตีความบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำว่า “บุคคลใด” หรือ “พรรคการเมือง” ในมาตราดังกล่าว จะต้องไม่รวมไปถึงการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด จึงเป็นการตีความที่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและทำให้มาตรา ๖๘ ไม่มีที่จะใช้บังคับได้เพราะหากจะต้องเป็นการกระทำของ “บุคคลใด” หรือ “พรรคการเมืองใด” เท่านั้น ก็ย่อมจะต้องเป็นการดำเนินคดีอาญากับผู้นั้นหรือพรรคการเมืองนั้นทุกกรณีโดยพนักงานสอบสวน หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิดและวินิจฉัยโทษ และไม่มีกรณีใดที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะมาใช้อำนาจตามบทบัญญัติของมาตรา ๖๘ ในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงได้ โดยเหตุดังกล่าว จึงต้องอธิบายบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ดังกล่าวให้ครอบคลุมไปยังการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า อาจเข้าข่ายเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองของประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้ เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้นเอง เพราะหากเป็นการดำเนินการขององค์กรของรัฐหรือ ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญโดยอ้างอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การดำเนินกระบวนการตรวจสอบทางอาญากับองค์กรดังกล่าวก็ไม่อาจเป็นไปได้หรือเป็นไปได้โดยยาก เพราะจะมีปัญหาการตีความในเรื่องที่ว่า การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นจะเป็นการล้มล้าง ระบอบการปกครองหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการอันไม่ชอบหรือไม่ ซึ่งองค์กรอื่น ๆ ในกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาย่อมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้ มีแต่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ในเรื่องดังกล่าวตามที่บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ได้มอบหมายภารกิจในการพิทักษ์ รัฐธรรมนูญไว้แก่องค์กรศาลรัฐธรรมนูญ

แต่ทั้งนี้ โดยที่พื้นฐานการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเข้าข่ายว่า อาจเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเป็น การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นข้อยกเว้นที่ต้อง

ตีความโดยเคร่งครัดว่า โดยปกติแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะถือเป็นการล้มล้างการปกครองหรือให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยกระบวนการที่มีขอบมิได้ เว้นเสียแต่ว่าจะปรากฏข้อเท็จจริงว่า แม้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ผลของการกระทำดังกล่าวหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นอาจเป็นการทำลายกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ได้ ดังกรณีที่น่าจะยกตัวอย่างของการใช้อำนาจขององค์กรรัฐธรรมนูญทั้งหลาย เช่น การที่สมาชิกรัฐสภาใช้อำนาจตามกฎหมายงดใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตราที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต หรือการที่องค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีไปโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือวินิจฉัยชี้ขาดไปโดยขัดแย้งกับหลักกฎหมายหรือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติโดยขัดแย้งทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์ของชาติหรือของประชาชน หรือโดยละเมิดหลักเกณฑ์เรื่องวิธีพิจารณาความขององค์กรนั้นโดยแจ้งชัด และไม่มีกระบวนการทบทวนตรวจสอบใด ๆ ที่จะดำเนินการต่อเรื่องดังกล่าวได้อีก หากการใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นนั้นอาจเข้าข่ายลักษณะเป็นการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ เข้ามาตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น

ในกรณีของเรื่องที่ได้มีการร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๖๘ กรณีนี้ มีลักษณะเป็นการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏในเบื้องต้นว่า แม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติโดยการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ แต่การดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่ององค์ประกอบและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีสมาชิกรัฐสภาลงคะแนนเห็นชอบในการพิจารณาวาระที่สามของการประชุมของรัฐสภาได้ปรากฏเหตุอันมีลักษณะร้ายแรงที่อาจเข้าข่ายการดำเนินการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้โดยแจ้งชัดหลายประการที่อาจเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองหลักการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้แทน

ของปวงชนชาวไทยที่จะมาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน และการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและวิธีการได้มาขององค์กรนิติบัญญัติที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นสาระสำคัญของระบอบการปกครองแบบที่เป็นอยู่จนถึงขั้นที่อาจถือได้ว่าการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้กระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งในกรณีนี้ก็คือการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความกระทบกระเทือนถึงขนาดที่ถือได้ว่าไม่ใช่กระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้อำนาจกระทำการไว้เลยทีเดียว ทั้งนี้ โดยเหตุแห่งความผิดพลาดร้ายแรงจนถึงขนาดถือได้ว่าไม่เป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีตามคำร้องนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ มีประเด็นย่อยที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ที่ใช้ในการประชุมร่วมกันของสมาชิกรัฐสภา เป็นฉบับเดียวกันกับที่ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) บัญญัติให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ (๒) บัญญัติให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนของศาลได้ความว่า นายอุดมเดช รัตนเสถียร ผู้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใหม่ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) มาเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญ

แก้ไขเพิ่มเติมฉบับเดิม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) โดยยังคงใช้หนังสือเสนอร่างที่มีการลงเลขรับเดิมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (เลขรับที่ ๒๐/๒๕๕๖ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖) ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใหม่ที่นำมาเปลี่ยนนั้น เป็นฉบับที่ไม่ได้มีผู้เสนอญัตติร่วมเป็นจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) บัญญัติไว้ จึงเป็นการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) และการที่รัฐสภา ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวทั้งสามวาระ ก็เป็นกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๒) เพราะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น ไม่ได้มาจากการเสนอญัตติที่เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) นั้นเอง

ประเด็นย่อยที่สอง การดำเนินการประชุมของประธานในที่ประชุมรัฐสภา ที่ตัดสิทธิสมาชิก ในการยื่นคำแปรญัตติ และการอภิปรายของผู้สงวนคำแปรญัตติ เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ววรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า การพิจารณาบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง ประธาน คณะกรรมาธิการวิสามัญและประธานในที่ประชุมรัฐสภา มิได้ให้โอกาสสมาชิกที่ขอแปรญัตติหรือสมาชิก รัฐสภาที่ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ ได้แถลงคำแปรญัตติและเหตุผลของการขอแปรญัตติของตนต่อที่ประชุม คณะกรรมาธิการและที่ประชุมรัฐสภา ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของการประชุมของรัฐสภา อันเป็นการละเมิดหลักการของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๑๒๒ ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยซึ่งจะต้อง ทำหน้าที่แสดงความคิดเห็น สนับสนุน คัดค้าน หรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่ตนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยอย่างเต็มที่ การจำกัดตัดสิทธิ การอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาได้ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้แล้ว หรือเมื่อสมาชิกสภา

ได้สงวนคำแปรญัตติไว้เมื่อไม่ได้รับความเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมจากคณะกรรมการที่พิจารณาบทกฎหมายนั้น สมาชิกสภาแต่ละคนซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ได้รับมอบหมายมาแสดงเจตนาแทนประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ ย่อมมีสิทธิและความชอบธรรมที่จะได้รับโอกาสในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นที่ตนเห็นต่างไปจากคณะกรรมการที่พิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมรัฐสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติ ที่กระทำการตรากฎหมายในนามปวงชนชาวไทยได้ การปฏิเสธสิทธิในการอภิปรายเหตุผลความจำเป็นและข้อเสนอในการขอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญที่มีการพิจารณาอยู่ของสมาชิกย่อมมีลักษณะเป็นการรวบรัดตัดทอนกระบวนการทางนิติบัญญัติ ขัดต่อหลักการของระบอบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ให้ผู้แทนของประชาชนทุกคนได้มีสิทธิมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการพิจารณากฎหมายออกมาใช้บังคับกับประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งเป็นผู้เลือกตนให้มาทำหน้าที่แทน อันเป็นการละเมิดหลักเกณฑ์ของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งแม้ผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมจะขอมติจากที่ประชุม และมีสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมเสียงข้างมากลงมติให้ปิดการอภิปราย จนเป็นผลให้ผู้ที่ยังไม่ขอแปรญัตติหรือขอสงวนคำแปรญัตติไว้ไม่อาจแถลงเหตุผลและข้อคิดเห็นของตนก็ตาม แต่การลงมติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกในที่ประชุมในเรื่องนี้เป็นการทำลายสารัตถะและทำลายความชอบธรรมของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยโดยรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาหรือของสภาแต่ละสภา ที่ประธานในที่ประชุมจะต้องปกป้องรักษาไว้ให้มั่นคง ในฐานะที่เป็นหัวใจของกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจะต้องมาจากการพิจารณาของตัวแทนของประชาชนทั้งหลายนั่นเอง ดังนั้นการอ้างมติเสียงข้างมากของที่ประชุมให้ปิดการอภิปรายโดยตัดโอกาสสมาชิกที่ขอแปรญัตติหรือขอสงวนคำแปรญัตติให้ได้สิทธิในการอภิปรายชี้แจงความคิดเห็นและเหตุผลของตนเอง จึงไม่เพียงแต่เป็นการใช้เสียงข้างมากเป็นใหญ่โดยไม่คำนึงถึงการปกป้องสิทธิและโอกาสที่ชอบของฝ่ายเสียงข้างน้อยเท่านั้น หากยังเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากผู้แทนของปวงชนชาวไทยตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาอีกด้วย การดำเนินการประชุมของประธานในที่ประชุมรัฐสภาที่ตัดสิทธิสมาชิกในการแถลงเหตุผลของการแปรญัตติและ

การอภิปรายของผู้สงวนคำแปรญัตติ เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

ประเด็นย่อยที่สาม สมาชิกรัฐสภามีการออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกรัฐสภารายอื่น หรือไม่ และขอด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ปรากฏจากการรับฟังพยานหลักฐานและคำเบิกความในชั้นการพิจารณาไต่สวนคำร้องเป็นเรื่องที่แจ้งชัดทั้งภาพวิดิทัศน์ และประจักษ์พยานที่มาเบิกความประกอบการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภา ในระหว่างที่มีการออกเสียงลงมติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า มีสมาชิกรัฐสภาหลายรายมิได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แต่ได้มอบให้สมาชิกรัฐสภาบางรายใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนและในนามของตนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ยังมีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาในการประชุมนั้น ๆ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริตไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เนื่องจากมาจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้ระบุม่าแล้วข้างต้น และมีอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังที่ได้พิจารณาในคำร้องนี้ได้

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่



บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นประเด็นของคำร้องทั้งสี่ที่บัญญัติห้ามการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขย่อมมีความหมายตามความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไปเป็นสากลว่า หมายถึงระบอบการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในการปกครองและได้ใช้อำนาจนั้นโดยผ่านการเลือกตั้งผู้แทนของตนมาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนประการหนึ่ง กับการที่จะต้องมิบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกประการหนึ่ง กับการที่จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกันเพื่อมิให้ผู้ใช้อำนาจองค์กรใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเป็นอีกประการหนึ่ง และทั้งสามประการที่ประกอบเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้น จะต้องยึดถือหลักการที่จะต้องมิประมุขของรัฐในรูปแบบพระมหากษัตริย์ หากมีบุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพไปในทางที่ขัดแย้งต่อหลักการที่กล่าวมานี้ ย่อมเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวเสียได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยองค์ประกอบและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในกรณีนี้ ไม่เข้าข่ายอันเป็นการล่วงละเมิดเพื่อทำลายล้างหลักการดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้อีกด้วย ซึ่งการที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเกือบทั้งหมดจนทำให้สมาชิกวุฒิสภาอาจถูกรวบงำและเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์จนไม่มีความเป็นอิสระที่จะตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้จึงเข้าข่ายเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ตามความดังกล่าว

ประกอบกับที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้นว่า การประชุมพิจารณาและลงมติของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ เป็นไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ขัดต่อกระบวนการนิติบัญญัติที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาที่ตราขึ้นเพื่อวางกรอบการใช้อำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ อีกทั้งมีการมอบหมายให้บุคคลอื่นลงคะแนนเสียงในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแทนสมาชิกรัฐสภาจำนวนมาก อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่สมาชิกรัฐสภาที่อยู่ในอาณัติ มอบหมาย และความครอบงำของบุคคลอื่นในการลงมติและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้อย่างแข็งขัน และความผิดพลาดคลาดเคลื่อนดังกล่าวมีสภาพร้ายแรงจนถึงขนาดถือได้ว่าเสมือนกับไม่เคยมีการพิจารณาหรือให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมาโดยชอบเลย ดังนั้น หากยินยอมให้รัฐสภาสามารถใช้อำนาจการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดได้โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับกฎเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว ก็ย่อมเท่ากับเป็นการรับรองให้รัฐสภาสามารถใช้อำนาจของตนด้วยวิธีการใด ๆ ก็ได้ โดยไม่ต้องดำเนินตามกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ และสามารถใช้อำนาจของตนอย่างไร ๆ ก็ได้ โดยไม่คำนึงถึงแดนอำนาจขององค์กรอื่น ๆ ผู้มีส่วนใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการของการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งหากยอมรับให้สามารถมีการดำเนินการดังกล่าวของรัฐสภาที่ไม่ชอบดังกล่าว และให้การดำเนินการที่ไม่ชอบเช่นนั้นมีผลตามรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมไม่แตกต่างไปจากการยอมรับให้รัฐสภามีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในการปกครองประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่จะขัดแย้งต่อหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการให้อำนาจรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันเป็นข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖๘ ในส่วนที่สอง และย่อมถือว่ารัฐสภาได้ดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด และกำลังจะใช้อำนาจของตนเกินขอบเขตด้วยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า การดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาในคำร้องนี้เป็นดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๑๒๖

วรรคสาม มาตรา ๒๙๑ (๑) และ (๒) และมาตรา ๓ วรรคสอง และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม  
ดังกล่าว มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญของการกระทำที่มีลักษณะเป็นการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง  
ประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘  
วรรคหนึ่ง

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ